

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Jhering R. Der Kampf ums Recht / Rudolf Huch [Hrsg.]. Leipzig : Reclam, 1925. 127 p.
2. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 2010.
3. Жарков Б. Н. Права человека в современном мире: проблемы и решения. М., 2006.

УДК 342

ББК 67.400.7

ЦИФРОВИЗАЦИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОМИССИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

*Ю. И. Колпакова**Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)*

Статья посвящена изучению вопросов, связанных с внедрением и реализацией цифровых технологий в деятельность административных комиссий муниципальных образований, посредством всестороннего рассмотрения теоретических, правовых основ, а также практики применения новых технологий. В период внедрения цифровизации в повседневную деятельность институтов публичной власти особое значение приобретает исследование новых процессов управления в конкретных сферах, в частности, в сфере организации и деятельности административных комиссий при исполнительно-распорядительных органах муниципальных образований. На основе анализа теоретических исследований, положений нормативных правовых актов, практики вносятся некоторые предложения, направленные на совершенствование процесса цифровизации в организации и деятельности административных комиссий при администрации города Барнаула.

Ключевые слова: цифровизация, административные комиссии, органы государственной власти и местного самоуправления.

THE PROCESS OF DIGITALIZATION IN ADMINISTRATIVE COMMISSIONS OF LOCAL GOVERNMENT

*Y. I. Kolpakova**Altai State University (Barnaul, Russia)*

The article is devoted to the investigation of issues related to the introduction and implementation of digital technologies in administrative commissions of local government, through a comprehensive review of the theoretical, legal foundations, as well as the practice of applying new technologies. During the introduction of digitalization into the daily activities of public authorities, the investigation of new management processes in specific areas, in particular, in organization process in administrative commissions under the administrative body of local government plays an important role. Based on the analysis of theoretical investigation, legal acts regulation and practice some suggestions are being made, aimed to improving the digitalization process in the organization of administrative commissions of local government in Barnaul.

Keywords: digitalization, administrative commissions, public authorities, local government.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2021\)4.6](https://doi.org/10.14258/ralj(2021)4.6)

На рубеже XX–XXI вв. стали активно развиваться IT-технологии. В настоящее время они применяются практически во всех сферах общества и государства. Успешная реализация ключевых задач социально-экономического развития любого современного государства связана с успешным внедрением цифровых технологий [1, с. 147], очевидной является и цифровизация государственного управления. В России развернулась значительная деятельность по практическому внедрению и освоению цифровых сервисов и технологий во все сферы государственного и муниципального управления.

21 июля 2020 г. президент Российской Федерации В. В. Путин издал Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [2]. В этом Указе в качестве национальной цели развития Российской Федерации до 2030 г. определена и цифровая трансформация. В рамках реализации национальной цели «Цифровая трансформация» предполагается достижение «цифровой зрелости» и в государственном управлении.

Вместе с тем целесообразно подчеркнуть, что правовое обеспечение цифровой трансформации, в том числе и в деятельности административных комиссий, осуществлялось и ранее, равно как и реализация соответствующих правовых норм в этой сфере.

Так, еще 27 апреля 2015 г. в распоряжении администрации Омска «О создании муниципальной информационной системы Администрации города Омска „Система учета административных правонарушений”» [3] в соответствии с распоряжением Администрации города Омска от 15 марта 2011 г. «Об утверждении Положения о муниципальных информационных системах Администрации города Омска», Уставом города Омска установлено, что в целях оптимизации процесса учета сведений о физических, должностных и юридических лицах, в отношении которых составлены протоколы об административных правонарушениях в сфере транспортного обслуживания, благоустройства и общественного порядка, совершенных на территории города Омска, создается муниципальная информационная система Администрации города Омска «Система учета административных правонарушений».

Правовой статус административных комиссий уникален. В советский период административные комиссии входили в систему органов государственной власти. Они создавались при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских Советов народных депутатов. Исполнительные комитеты Советского государства были частью местных органов государственного управления. Однако в 1991 г. в соответствии с Законом РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» [4] исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов были фактически преобразованы в местные администрации. Именно с этого периода местные администрации получили новый статус органов местного самоуправления.

Согласно ст. 12 Конституции Российской Федерации [5] органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, следовательно, и местные администрации не являются государственными органами.

В результате изменилась и природа административных комиссий, которые продолжали функционировать при местных администрациях, но уже в рамках местного самоуправления. Важно подчеркнуть, что федеральное и региональное законодательство четко не определяют природу административных комиссий, создаваемых при местных администрациях муниципальных образований. Следует отметить, что административные комиссии могут быть образованы также при органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В этом случае административные комиссии, несомненно, имеют статус государственных органов. Однако остается открытым вопрос о статусе административных комиссий при исполнительном органе муниципального образования. Он активно обсуждается в научной литературе. Подавляющее большинство исследователей приходит к выводу, что административные комиссии при местных администрациях обладают статусом государственного органа [6, с. 20; 7, с. 23], соответственно, выступают государственными формированиями. Вместе с тем ряд авторов считают, что административные комиссии, создаваемые при местных администрациях, входят в систему органов местного самоуправления [8, с. 47; 9, с. 76].

Анализ позиций авторов о правовой природе административных комиссий и нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что административные комиссии имеют государственную природу и выступают как органы государственной власти. Положения ч. 2, 6 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [10], п. 4 ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ [11] позволяют утверждать, что создание административных комиссий представляет собой самостоятельное полномочие, которое реализуется субъектом Российской Федерации отдельно от полномочия по установлению административной ответственности, соответственно, вопрос создания административных комиссий решается субъектом Российской Федерации самостоятельно.

Именно Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12] (ст. 19) относит к отдельным государственным полномочиям, передаваемым для осуществления органам местного самоуправления, такие полномочия, которые не отнесены указанным Федеральным законом к вопросам местного значения. В результате материальное и финансовое обеспечение, а также иные вопросы, связанные с созданием административных комиссий, вопросами местного значения не являются.

Вышесказанное позволяет утверждать, что правовых препятствий для наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, связанными с формированием административных комиссий, законами субъекта Российской Федерации не усматривается.

Следовательно, административная комиссия при местной администрации является органом государственной власти, поскольку осуществляет государственные полномочия субъекта Российской Федерации по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, а значит, органы местного самоуправления должны быть наделены соответствующими полномочиями по созданию и организации деятельности административных комиссий.

В Алтайском крае деятельность административных комиссий осуществляется согласно положениям закона Алтайского края от 10 марта 2009 г. № 12-ЗС «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях» [13] (далее — закон Алтайского края от 10 марта 2009 г. № 12-ЗС) и Методики расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из краевого бюджета для осуществления государственных полномочий. В соответствии с этими актами административные комиссии образуются в городских округах, муниципальных районах, городских, сельских поселениях решениями представительных органов муниципальных образований по представлению местных администраций.

Эти нормативные правовые акты регулируют порядок образования, организации и деятельности административных комиссий, права и обязанности исполнительных органов государственной власти Алтайского края в области функционирования административных комиссий, финансовое обеспечение, осуществления государственных полномочий органами местного самоуправления, государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления государственных полномочий, условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий.

В соответствии со статьей 1 закона Алтайского края от 10 марта 2009 г. № 12-ЗС органы местного самоуправления при осуществлении государственных полномочий в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях образуют административные комиссии; определяют перечень должностных лиц местного самоуправления, уполномоченных составлять протоколы о совершении административных правонарушений в соответствии с Законом Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» (далее — закон Алтайского края № 46-ЗС) [14], обеспечивают деятельность созданных ими административных комиссий и рассмотрение ими дел об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ, в том числе осуществляют бюджетные полномочия администраторов доходов бюджета от поступления административных штрафов в соответствии с законодательством Российской Федерации и Алтайского края; представляют информацию о результатах осуществления государственных полномочий в уполномоченный орган исполнительной власти Алтайского края в сфере юстиции и органы государственного финансового контроля; осуществляют иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Полномочия по рассмотрению определенного круга дел об административных правонарушениях, подведомственных тому или иному субъекту административной юрисдикции, входят в содержание его предметной компетенции. Установление предметной компетенции обеспечивается посредством

распределения административно-юрисдикционных полномочий между структурными элементами системы субъектов административной юрисдикции.

В соответствии с ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ предметная компетенция административных комиссий определяется законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Это осуществляется посредством определения в соответствующей норме регионального закона об административных правонарушениях перечня статей данного закона, предусматривающих ответственность за совершение определенных видов административных правонарушений, дела о которых уполномочен рассматривать тот или иной субъект административной юрисдикции.

Следует подчеркнуть, что подведомственность дел об административных правонарушениях административным комиссиям муниципальных образований с точки зрения ее правового регулирования еще далека от совершенства. Однако правотворчество законодательных органов субъектов Российской Федерации и правоприменительная практика административных комиссий при местных администрациях муниципальных образований свидетельствуют о постепенном ее улучшении.

В соответствии со статьей 76 закона Алтайского края № 46-ЗС административные комиссии при местных администрациях, образованные в соответствии с законом Алтайского края, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 27, 36–1, 40–2, 40–3, 46, 49–4, 61, 61–1, 67, 68, 68–2, 70. В результате административные комиссии рассматривают широкий перечень административных правонарушений, посягающих на различные виды общественных отношений. Это административные правонарушения, посягающие на здоровье, общественный порядок, правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, благоустройства, правонарушения на транспорте.

В Барнауле весь спектр перечисленных административных правонарушений рассматривают административные комиссии при администрации города Барнаула по районам города. Так, в соответствии с решением Барнаульской городской Думы от 06.10.2017 № 9 «Об осуществлении государственных полномочий в области создания и функционирования административных комиссий» [15] на территории городского округа — города Барнаула Алтайского края образовано и действуют пять административных комиссий, представленных 11 составами, из них: один состав по Железнодорожному району, три состава по Индустриальному району, два состава по Ленинскому району, один состав по Октябрьскому району, четыре состава по Центральному району.

Согласно нормам Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Постановления Правительства РФ от 06.07.2015 № 676 «О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации» и в целях обеспечения реализации государственных полномочий в области создания и функционирования административных комиссий 10 февраля 2020 г. администрация города Барнаула приняла постановление о создании муниципальной информационной системы «Система учета административных правонарушений» [16], в мае 2021 г. главой города Барнаула был утвержден Регламент работы в муниципальной информационной системе (далее — МИС) «Система учета административных правонарушений».

МИС «Система учета административных правонарушений» предназначена для автоматизированного учета, хранения, отображения и изменения сведений о физических, должностных и юридических лицах, в отношении которых составлены протоколы об административных правонарушениях в сферах общественного порядка, благоустройства, охраны окружающей среды, транспортного обслуживания.

В 2020 г. правовым комитетом администрации города велась работа с комитетом информатизации администрации города и секретарями административных комиссий по внедрению МИС «Система учета административных правонарушений». С сентября по декабрь проводились обучающие семинары, в рамках которых осуществлялся тестовый запуск системы, до разработчиков доведены рекомендации по корректировке МИС «Система учета административных правонарушений». В настоящее время система введена в эксплуатацию.

МИС «Система учета административных правонарушений» предназначена для учета правонарушителей и правонарушений и представляет собой единую общегородскую базу данных по административным правонарушениям на территории города Барнаула.

Использование МИС «Система учета административных правонарушений» позволяет муниципалитету выполнить следующие задачи в рамках реализации переданных государственных полномочий:

- создать единую централизованную систему учета административных правонарушений;
- улучшить качество данных об административных правонарушениях (достоверность, оперативность предоставления, полнота);
- сократить временные затраты на подготовку документов, выявление фактов повторных административных правонарушений, обработку полученной информации;
- снизить нагрузку на специалистов при подготовке материалов дела об административном правонарушении, в том числе за счет сокращения количества ручных операций и автоматизации процесса административного делопроизводства;
- повысить исполнительскую дисциплину и усилить контроль за истечением сроков составления документов;
- автоматизировать сбор статистической информации и подготовку аналитической отчетности.

В МИС «Система учета административных правонарушений» выполняется целый ряд операций. В этой системе можно создавать и заполнять протокол правонарушения; искать правонарушителя по специальной базе; создавать приглашение на составление протокола по делу об административном правонарушении; отправлять материалы по делу об административном правонарушении секретарю комиссии; передавать материалы по делу об административном правонарушении на комиссию; составлять и заполнять решения по делу об административном правонарушении; проверять оплату административных штрафов в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (далее — ГИС ГМП); отслеживать обжалования решений по делу об административном правонарушении; формировать отчетность; печатать документы; создавать и регистрировать начисления в ГИС ГМП; уточнять, аннулировать, деаннулировать начисления; создавать шаблоны протоколов; контролировать передачу дел в суд с использованием автоматического расчета сроков исковой давности.

Использование МИС «Система учета административных правонарушений» имеет ряд преимуществ перед ведением бумажного документооборота, таких как просмотр составленных протоколов конкретным пользователем за разные периоды времени, поиск и выборка правонарушений по предлагаемым параметрам, сохранение индивидуальных настроек пользователей, просмотр истории изменений в карточке объекта, свод информации по штрафам (постатейно и по типам нарушителей), оптимизация процессов контрольной и финансово-экономической деятельности.

В результате использования МИС «Система учета административных правонарушений» обеспечивается механизм межведомственного взаимодействия сотрудников администраций районов города, администрации города и секретарей административных комиссий, автоматически формируются отчеты о деятельности комиссий, в том числе по начисленным и взысканным штрафам.

В то же время в процессе использования МИС «Система учета административных правонарушений» был выявлен существенный недостаток: невозможность составления протокола об административном правонарушении на месте его выявления (отсутствие технической возможности фиксации необходимых сведений, получения подписи правонарушителя в электронном виде), что значительно усложнило работу специалистов администраций районов города, так как потребовало значительных временных затрат (из протокола на бумажном носителе необходимо переносить все сведения в МИС «Система учета административных правонарушений»).

В целях организации надлежащей работы с МИС «Система учета административных правонарушений» предлагается закрепить в Положениях об административных комиссиях при администрации города Барнаула по районам города, утвержденных постановлением администрации города Барнаула от 26.05.2021 № 736 [17], пункт, посвященный использованию МИС секретарями административных комиссий и специалистами, составляющими протоколы об административных правонарушениях, в процессе формирования материалов дел об административных правонарушениях, предусмотрев механизм внесения в МИС протоколов, составленных на месте выявления административного правонарушения (прикрепление скан-копий документов).

Кроме того, предлагается дополнить постановление администрации города Барнаула от 10.02.2020 № 220 «О создании муниципальной информационной системы администрации горо-

да Барнаула «Система учета административных правонарушений» приложением, содержащим Положение о муниципальной информационной системе, отражающем цель и задачи создания, состав сведений и структуру муниципальной информационной системы, а также порядок ее эксплуатации и порядок доступа к ней, что будет способствовать формированию наиболее полной правовой базы функционирования автоматизированной системы.

Таким образом, тенденции к масштабной цифровой трансформации просматриваются в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Административные комиссии, обладая статусом государственных органов, в процессе осуществления государственных полномочий субъекта Российской Федерации по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях активно внедряют цифровые технологии на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении. В то же время с учетом опыта правоприменительной практики правовой регламентации требуют механизмы организации деятельности административных комиссий при использовании муниципальной информационной системы «Система учета административных правонарушений».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Höchtl J., Parycek P., Schöllhammer R. Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era // *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*. 2016. Vol. 26, no. 1. P. 147–169.
2. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 // *Собрание законодательства РФ*. 2020. № 30. Ст. 4884.
3. О создании муниципальной информационной системы Администрации города Омска «Система учета административных правонарушений» : распоряжение Администрации города Омска от 27.04.2015 № 134-р // *Третья столица*. 30.04.2015. № 18.
4. О местном самоуправлении в РСФСР : Закон РСФСР от 06.07.1991 № 1550–1 // *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. Ст. 1010.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // *Собрание законодательства РФ*. 2020. № 31. Ст. 4398.
6. Макарец А. А. Административные комиссии в системе органов административной юрисдикции: правовой статус и проблемы повышения эффективности деятельности // *Административное право и процесс*. 2015. № 1.
7. Выштыкайлова А. А. Проблемы правового статуса и обеспечения деятельности административных комиссий // *Сибирский юридический вестник*. 2008. № 4.
8. Зверовая А. А. Проблемы правового регулирования деятельности административных комиссий // *COLLOQUIUM-JOURNAL*. 2019. № 12–9 (36). С. 47–48.
9. Хорьков В. Н. Актуальные проблемы законодательного регулирования деятельности административных комиссий // *Правоведение*. 2014. № 1. С. 76–83.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) // *Собрание законодательства РФ*. 1999. № 42. Ст. 5005.
11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30.12.2001 № 196 — ФЗ (ред. от 11.06.2021) // *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 1. Ч. I. Ст. 1.
12. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 — ФЗ (ред. от 01.07.2021) // *Собрание законодательства РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.
13. О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в области создания и функционирования административных комиссий при местных администрациях : закон Алтайского края от 10.03.2009 № 12-ЗС (в ред. от 02.11.2020) // *Алтайская правда*. 17.03.2009. № 73.
14. Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края : закон Алтайского края от 10.07.2002 № 46 — ЗС (ред. от 04.12.2020) // *Сборник законодательства Алтайского края*. 2002. № 75, ч.1.
15. Об осуществлении государственных полномочий в области создания и функционирования административных комиссий: решение Барнаульской городской Думы от 06.10.2017 № 9 (с изм. и доп.) // *Вечерний Барнаул*. № 154. 11.10.2017.

16. О создании муниципальной информационной системы администрации города Барнаула «Система учета административных правонарушений»: постановление администрации города Барнаула от 10.02.2020 № 220 // Официальный интернет-сайт города Барнаула. 10.02.2020.

17. Об утверждении Положений об административных комиссиях при администрации города Барнаула: постановление администрации города Барнаула от 26.05.2021 № 736 // Вечерний Барнаул. 02.06.2021. № 76.

УДК 347.13
ББК 67.404

КВАЛИФИКАЦИЯ ОСПАРИВАЕМЫХ СЕМЕЙНО-ПРАВОВЫХ ДЕЙСТВИЙ В ДЕЛЕ О БАНКРОТСТВЕ ГРАЖДАНИНА

А. С. Салимов

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

С. В. Воронина

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Сделки и исполнение обязательств и обязанностей, возникающих в соответствии с семейным законодательством, являются предметом судебного оспаривания по заявлению финансового управляющего, действующего в интересах кредиторов при банкротстве гражданина. Наука и закон не рассматривают основания недействительности действий по исполнению сделок. Семейно-правовые действия гражданина-должника, основанные на соглашении между супругами, родителями, судебные акты о разделе общего имущества и взыскание алиментов подлежат оспариванию по основаниям, предусмотренными нормами Гражданского кодекса и Закона о банкротстве, о недействительности сделок лишь для удобства правоприменения. Действия супругов и родителей по распоряжению своими имущественными правами и обязанностями, возникающими из семейного законодательства, являются либо семейно-правовыми договорами (соглашениями), либо действиями по исполнению обязанности, предусмотренной Семейным кодексом. Правильная квалификация семейно-правовых действий должника определяет качество правотворчества, понимание действительного смысла правовых норм и точное выполнение их предписаний.

Ключевые слова: сделка, действия, юридический акт, брачный договор, соглашение, оспаривание, обязательство.

QUALIFICATION OF CONTESTED FAMILY LEGAL ACTIONS IN THE BANKRUPTCY CASE OF A CITIZEN

A. S. Salimov

Altai State University (Barnaul, Russia)

S. V. Voronina

Altai State University (Barnaul, Russia)

Ransactions and fulfillment of obligations and obligations arising in accordance with family law are the subject of judicial challenge at the request of a financial manager acting in the interests of creditors in the bankruptcy of a citizen. Science and the law do not consider the grounds for the invalidity of actions for the execution of transactions. The family-legal actions of a debtor-citizen based on an agreement between